

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**O MODELO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO:
Possibilidades, Alcances e Limites do Orçamento Participativo**

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para
obtenção de carga horária na disciplina CNM 5420 - Monografia.

Por: Itamar Bezerra de Mello

Orientador: Prof. Nildo Domingos Ouriques

Área de Pesquisa: Planejamento Governamental

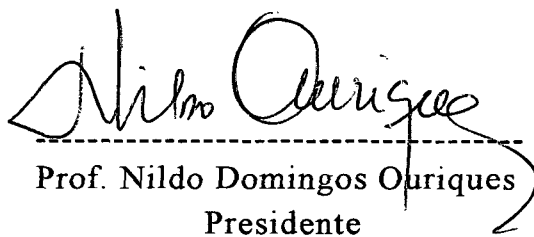
Palavras-chave: 1-Estado 2- Participação

Florianópolis, setembro 1998

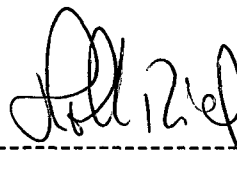
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca examinadora resolveu atribuir a nota ⁹⁰..... ao aluno Itamar Bezerra de Mello, matrícula 9210623-4, na disciplina CNM5420-Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:


Prof. Nildo Domingos Ouriques
Presidente


Prof. Idaletto Malvezzi Aued
Membro


Prof. Helton Ricardo Ouriques
Membro

AGRADECIMENTOS

O resultado deste trabalho não teria sido possível sem a contribuição de várias pessoas. Devo agradecer primeiro a minha mãe que sempre me incentivou ao estudo e ao conhecimento.

A Janete pela paciência e compreensão.

Aos amigos, cabe um agradecimento especial, principalmente para o Flávio, Joseane e Nilson, *camaradas* de todas as horas.

E por fim quero agradecer ao meu orientador Professor Nildo Ouriques, por compartilhar comigo seus conhecimentos na realização deste trabalho.

Os desempregados, os sem- teto, os abandonados, os excluídos são a expressão dramática dos sacrifícios exigidos (...) pela escolha puramente ideológica fundada no rigor orçamentário, na competitividade, na produtividade, etc. As pessoas não querem mais isso. Elas não aceitam que se chame de reforma o que só é, em sentido próprio, uma contra-reforma, um retorno à antiga ordem.

Le Monde, janeiro de 1966

SUMÁRIO

Apresentação.....	v
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Introdução.....	07
1.1 O Problema.....	08
1.2 Objetivos.....	12
1.2.1 Geral.....	12
1.2.2 Específicos.....	12
1.3 Metodologia.....	12

CAPÍTULO II

2. AS CONCEPÇÕES DE ESTADO: breves considerações históricas e conceituais acerca do surgimento e do papel do Estado.....	14
2.1 A concepção Liberal de Estado.....	15
2.2 A concepção Marxista de Estado.....	20

CAPÍTULO III

3. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	25
3.1 Um breve relato da história do orçamento.....	26
3.2 O modelo de Orçamento Participativo.....	30
3.3 O processo de participação popular.....	32
3.4 O gerenciamento do processo de elaboração orçamentária.....	33
3.5 A metodologia aplicada na elaboração orçamentária.....	34
3.6 A distribuição dos recursos de investimentos.....	36

CAPÍTULO IV

4. O CASO BRASILEIRO: A experiência de Porto Alegre	38
---	----

CAPÍTULO V

5. CONCLUSÃO.....	48
5.1 Conclusão.....	49

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	51
---------------------------------	----

APRESENTAÇÃO

O modelo de planejamento adotado no Brasil a partir da década de 30, significou uma tentativa de reorganizar a economia, através da aplicação de políticas públicas com objetivo de regulamentar o modelo capitalista dependente. Durante décadas o planejamento governamental esteve voltado para corrigir os problemas econômicos, relegando a um segundo plano os problemas sociais.

No intuito de reorganizar a economia, o Estado passa a criar órgãos (Instituições governamentais), para que a sua estrutura se faça presente em todos os setores da economia. A partir deste momento surge o aparato estatal, a tecnoestrutura estatal, formada pelo conjunto de instituições públicas que compõe o Estado. No âmbito desta estrutura passa a se desenvolver a cultura tecnocrata, onde os especialistas técnicos passam a ser responsáveis pela elaboração do planejamento.

Contudo esta estrutura tecnocrática passa a atuar através da utilização de seus conhecimentos específicos, porém voltados principalmente aos interesses do capital, o que acaba gerando grande disparidade entre as decisões públicas e a realidade social. Neste sentido a tecnocracia estatal atua no sentido de preservar as estruturas existentes na sociedade.

É neste quadro que se discute a necessidade de um planejamento participativo, para que a sociedade, em especial as classes populares, tenham a possibilidade de participar no debate sobre as políticas públicas.

Existem duas análises que serão fundamentais para o entendimento do papel do Estado, que são a concepção liberal de Estado e a concepção marxista de Estado. Essas concepções estão apresentadas de forma histórica, e visam um esclarecimento sobre o papel e a relação do Estado com as classes sociais.

Em última análise apresenta-se o modelo de Orçamento Participativo adotado no Brasil, através do estudo do caso de Porto Alegre/RS, analisando

suas evidências. Neste momento será analisado a possibilidade de democratização do Estado através da adoção do Orçamento Participativo.

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO



1.1 O Problema

O planejamento é um processo essencialmente político apoiado em elementos técnicos, mas só tem sentido e é viável quando representa a vontade política de mudar as situações problemáticas considerando-as prioritárias.

Para tanto torna-se necessário a busca de alternativas de planejamento que enfoquem com maior grau de importância a participação da sociedade nas discussões referentes ao processo de elaboração das políticas públicas, criando assim espaço para que a ordem democrática se estabeleça, promovendo desta forma mudanças na organização política-sócio-econômica do Estado¹.

Na verdade, a realidade do mundo moderno e a grande exclusão social proporcionada por regimes autoritários apontam a necessidade de ampliar o processo democrático. Para, principalmente, buscar um conceito de democracia no qual a conquista do governo, por meio do voto popular, não esgote a participação da sociedade, mas, ao contrário, permita iniciar em outro processo, gerando dois focos de poder democrático: um, originário do voto; outro, originário de instituições diretas de participação (Genro, 1997).

A recente experiência democrática por que tem passado o país demonstra que as demandas da sociedade em relação ao Estado são atendidas somente na medida em que, através da manifestação da população, tornam-se objeto de ampla discussão.

Portanto, para que o Estado brasileiro se torne realmente democrático, precisa reorientar suas ações no sentido de proporcionar a sociedade o direito a participação real nas decisões relacionadas a elaboração das políticas públicas, pois o avanço democrático ocorrido nas últimas décadas limitou-se

¹ Segundo Bobbio (1987), o Estado refere-se a instituição permanente de serviço público, sustentada e legitimada pela base, via delegação democrática. E governo refere-se ao partido que, no momento, e por tempo limitado encontra-se no poder.

a uma participação formal, afetando somente aspectos secundários do processo político².

Isto porque as decisões relacionadas ao planejamento das políticas públicas no Brasil, em geral, são decisões de gabinete, que refletem de alguma forma a detenção do poder, como ressalta Abranches (1987:167):

O Estado divide-se em muitas arenas, associa-se a diferentes blocos de interesses, muitas vezes incongruentes entre si. Na medida em que seus vários centros de decisão dividem suas lealdades em torno de propostas, interesses e projetos diversos, fica comprometida a homogeneidade das políticas, a coerência global das decisões e a própria capacidade de planejar e decidir sobre questões de mais longo prazo.

A centralização das decisões na mão do Estado gerou um modelo de planejamento que ao longo do tempo tornou-se alvo de considerações depreciativas, perdendo espaço e credibilidade, tendo como um dos fatores o fato de estar sendo elaborado por técnicos que não vivenciam toda a realidade dos problemas, desconsiderando desta forma a existência de um conjunto de preferências e necessidades, que está contido nos diversos segmentos da sociedade.

Como o planejamento é uma das principais funções do Estado, pois procura corrigir os problemas existentes na economia e na sociedade, através do ordenamento de políticas definindo as metas e objetivos a serem atingidos com a finalidade de resolver as situações problemáticas da sociedade.

Portanto para atender as demandas da sociedade, em especial das classes populares, surge a necessidade de uma modificação profunda no modelo de planejamento vigente, que prestigia o capital em detrimento dos

² De acordo com Dallari (1983), participação real é quando os membros influenciam em todos os processo da vida institucional, enquanto que a participação formal limita-se a aspectos secundários (limita a participação política ao ato de votar), negando, a sociedade, o direito a participar no que é realmente decisivo.

trabalhadores, na medida em que aloca recursos de acordo com critérios particularistas, gerando grande disparidade entre as decisões públicas e a realidade social.

Porém sem desmerecer o planejamento técnico existente³, pois este é relevante, na medida que confere às políticas organização em termos de eficiência e fundamentação histórica para execução das políticas públicas. Contudo cabe destacar que a atuação da tecnocracia estatal até o presente momento, nada mais fez do que reproduzir os interesses do capital. Portanto para que a população, em especial as classes populares possa ter suas reivindicações atendidas, torna-se fundamental a adoção de um modelo de planejamento que inclua o cidadão na realidade planejada.

Neste sentido o planejamento participativo é a alternativa, pois identifica com mais realismo e conhecimento de causa, os problemas e as prioridades da sociedade, e define formas mais adequadas de enfrenta-las, estabelecendo responsabilidade mais ampla e exercendo a gerência social de forma efetiva. Através da abertura deste canal de participação, o planejamento participativo, objetiva-se limitar o poder centralizador do Estado, na medida em que a sociedade passa a compartilhar com o Estado das discussões e decisões sobre o destino dos recursos públicos (Genro,1997).

Contudo, cabe salientar que governos tem-se aproveitado do discurso sobre planejamento e participação para esconder novas táticas de legitimação política. Sendo que frequentemente, a implantação do planejamento participativo por alguns organismos oficiais, não é mais que um tipo de participação concedida, e as vezes faz parte da ideologia necessária para o exercício do projeto de direção-dominação da classe dominante (Bordenave,1992).

Ainda conforme Bordenave (1992), a participação concedida pelo governo, limita a participação do indivíduo a grupos baseados em relações

³ Segundo Ianni(1991), a noção de tecnocracia envolve fundamentalmente o conjunto de técnicos que exercem as principais atividades no processo de elaboração, execução e controle do planejamento governamental. O poder da tecnocracia estatal está centrado no saber técnico, na detenção das informações, onde prevalece a linguagem técnica, cifrada e de difícil entendimento por parte da sociedade.

sociais primárias, como o local de trabalho, paróquias, cooperativas, entre outros, gerando desta forma uma ilusão de participação política e social. Porém, mesmo nestas condições, o planejamento participativo tem seu lado positivo, pois mesmo que concedida, a participação tem um papel fundamental na formação da consciência crítica em relação a pensar o Estado, além de estimular a capacidade para tomada de decisões.

Para analisar a eficiência e eficácia do planejamento participativo, o governo necessita de um instrumento de ação, que acompanhe, controle e avalie os projetos elaborados e aprovados pela sociedade. É neste ponto que entra o papel fundamental do orçamento público, principal instrumento de ação do governo, pois nele estão detalhado os objetivos, as metas e realizações da administração pública, e as formas e a natureza da aplicação dos recursos públicos (Giacomoni, 1992).

Tratando-se neste caso de um planejamento compartilhado entre a sociedade e o Estado, implementa-se o orçamento participativo, que consiste na elaboração do orçamento público com a participação direta da comunidade na escolha dos programas e projetos a serem executados pela administração pública.

A proposta deste tipo de orçamento tem por finalidade engajar a sociedade na conservação e na construção de um modelo de vida melhor dentro do contexto urbano, criando estruturas de formação de opinião e consciência crítica sobre o papel do Estado e sua relação com as classes sociais. Democratizando as decisões, revela-se, com transparência, as reais possibilidades de investimento do Estado, e sua capacidade de otimizar os recursos públicos em benefício da sociedade, em especial, das classes populares.

Através do processo de democratização das decisões, o Orçamento Participativo passa a gerar controles sobre o Estado e o Governo, a medida que rompe com o modelo tradicional tecnocrático, aproximando o Estado dos interesses populares, através da geração de políticas que tenham um grau cada vez maior de aceitação e legitimidade social.

Portanto, sendo o orçamento participativo uma forma de planejamento participativo, pois estabelece com antecedência as ações a serem executadas, estima os recursos que devem ser empregados e define a responsabilidade que cada órgão tem de assumir em relação a um período de tempo definido, pretende-se identificar quais as possibilidades, alcances e limites do orçamento participativo como instrumento de democratização do Estado.

1.2 Objetivos

1.2.1 Geral

O presente trabalho procura identificar quais as possibilidades, alcances e limites do orçamento participativo, como instrumento de democratização do Estado.

1.2.2 Específicos

Investigação teórica sobre as distintas concepções de Estado baseando-se, especialmente, na teoria liberal e marxista sobre as classes sociais e o papel do Estado na sociedade capitalista.

Apresentar a metodologia utilizada na elaboração do orçamento participativo.

Analisar a experiência da adoção do orçamento participativo no município de Porto Alegre/RS.

1.3 Metodologia

Para iniciar o estudo faz-se necessário uma fundamentação teórica e metodológica, para que se possa situar a investigação dentro de conceitos que permitam uma averiguação da realidade. Para tanto serão apresentadas

contribuições teóricas sobre o papel do Estado, expondo em linhas gerais a teoria liberal e marxista.

No transcorrer do trabalho serão apresentada variáveis necessárias ao entendimento da relação entre as classes sociais e o Estado.

Os dados para comprovação da hipótese serão obtidos através do estudo de caso de Porto Alegre/RS.

CAPÍTULO II

*AS CONCEPÇÕES DE ESTADO:
breves considerações históricas e
conceituais acerca do surgimento
e do papel do Estado*

Neste capítulo serão apresentadas em linhas gerais, as concepções liberal e marxista de Estado. Na primeira parte será apresentada a concepção liberal de Estado, que se apoiará em argumentos de Hobbes, Locke e Rousseau, e comentários de Gruppi e Merquior. Estes argumentos buscarão evidenciar a necessidade e o papel do Estado na sociedade, como sendo a garantia aos homens a sobrevivência e ao bem estar. A segunda parte trata da concepção marxista de Estado, onde Engels e Lenin, baseando-se no pensamento de Marx, discutem a relação das classes sociais e o Estado.

2.1 A Concepção Liberal de Estado

Segundo a concepção liberal de Estado, podemos afirmar que no estado de natureza, a situação dos homens deixados a si próprios é geradora de insegurança, angústia e medo. Os interesses egoístas predominam, gerando as guerras e afetando a liberdade que cada homem possui para usar seu próprio poder como quiser, para preservação de sua própria natureza; isto é, de sua própria vida, e conseqüentemente, de fazer qualquer coisa conforme sua própria vontade e razão e, além disso, de conceber meios mais apropriados para tanto (Hobbes, 1974). Por esta razão para preservar a liberdade existente no estado de natureza, os homens renunciam seu poder individual em favor do soberano através de um pacto: o pacto social, que significa um ato racional dos homens que renunciam a seus direitos naturais em favor do soberano, que adquire todo o poder e deve garantir a sobrevivência e o bem-estar a todos os homens.

Hobbes considerava que o homem era um ser livre, mas devido a esta liberdade aquele poderia causar mal aos seus semelhantes, por isso via no Estado a entidade capaz de controlar a sociedade e evitar os conflitos.

Todavia, para dirimir os conflitos, o poder do soberano deve ser absoluto, e este deve ter o direito de julgar sobre o que é justo e injusto, prescrever leis, fazer a guerra, e recompensar e punir, sem que ninguém possa discordar de seus atos, pois tudo que o soberano faz é resultado do

investimento da autoridade consentida pelo povo. Hobbes defendia férreamente o direito absoluto dos reis.

Mas apesar de seu poder ser absoluto e efetivo, ele o exerce ainda mais pelo uso da força, do castigo aos homens. Pois os pactos, sem espadas, não passam de palavras sem força; por isso o pacto social, a fim de permitir aos homens a vida em sociedade e a superação de seu egoísmo, deve produzir um Estado absoluto, duríssimo em seu poder (Gruppi, 1980).

Portanto para Hobbes (1974), o homem não sendo sociável por natureza, o será através do pacto social, onde os homens renunciam a seus direitos naturais em favor do soberano, que por sua vez terá o poder absoluto.

Assim como Hobbes, Locke também considera que apenas o pacto social torna legítimo o poder do Estado, mas difere quanto a vida dos homens no estado de natureza.

Para Locke (1973) enquanto os homens viveram no estado de natureza, eram benevolentes e ajudavam-se mutuamente, mas na ausência de leis, cada um era juiz em causa própria, portanto existiam riscos de conflitos entre os homens. Por isso visando a segurança e a tranquilidade necessária para assegurar a propriedade, as pessoas consentem em instituir o Estado, sendo que este consentimento não pode findar com os direitos naturais dos homens, que permanecem para impor limites ao poder do soberano.

O poder político é aquele poder que cada homem, tendo no estado de natureza, entregou nas mãos da sociedade e dessa maneira, aos governantes que a sociedade colocou acima de si mesma, com a responsabilidade explícita e tácita de que ele seja empregado para seu bem e para preservação da propriedade. Ora, esse poder, que cada homem tem no estado de natureza e ao qual renuncia em favor da sociedade em todos os casos em que a sociedade pode garanti-lo, consiste em lançar mão dos meios que considere bons e que a natureza lhe ofereça para preservação de sua própria propriedade e punir a

violação da lei da natureza por terceiros, de tal forma que, de acordo com o que a razão julgue mais acertado, possa conduzir da melhor maneira possível à preservação de si mesmo e do restante dos homens (Locke, 1973:126-127).

Cabe ressaltar que na concepção de Locke, passam a surgir certas contradições, quando este se refere a propriedade, pois ora identifica a propriedade a vida, a liberdade, ora a bens e fortunas.

Essa ambigüidade com relação a quem é membro da sociedade civil em virtude do suposto contrato original, permite a Locke considerar todos os homens como sendo membros, com a finalidade de serem governados, e apenas os homens de bens e fortunas para finalidade de governar (Macpherson, 1979). Ressalta-se aqui o elitismo presente no pensamento de Locke.

Por outro lado, na tradição teórica de Rousseau, os homens enquanto viveram no estado de natureza eram felizes. Essa condição muda a partir da introdução da propriedade, que dá início a um processo de desigualdade, gerando uma diferenciação entre o rico e o pobre, o poderoso e o fraco, o senhor e o escravo, predominando a lei do mais forte. A partir deste momento o homem passa a ser corrompido pelo poder e destruído pela violência.

Enquanto os homens se contentaram com suas cabanas rústicas, enquanto se limitaram a costurar com espinhos ou com cerdas suas roupas de peles, a enfeitar-se com plumas e conchas, a pintar o corpo com várias cores, a aperfeiçoar ou embelezar seus arcos e flechas, a cortar com pedras agudas algumas canoas de pescador ou alguns instrumentos grosseiros de música — em uma palavra: enquanto só se dedicavam a obras que um único homem podia criar e a artes que não solicitavam o concurso de várias mãos, viveram tão livres, sadios, bons e felizes quanto o poderiam ser por sua natureza, e continuaram a gozar entre si das doçuras de um comércio independente; mas, desde o instante em que um homem sentiu necessidade do socorro de outro, desde que se percebeu ser útil a um só contar com provisões para dois, desapareceu a igualdade, introduziu-se a propriedade, o trabalho

tornou-se necessário e as vastas florestas transformaram-se em campos aprazíveis que se impôs regar com suor dos homens e nos quais logo se viu a escravidão e a miséria germinarem e crescerem com as colheitas (Rousseau, 1973:270).

Portanto, para que os homens vivam em paz, há que se instituir um contrato verdadeiro e legítimo pela qual o povo seja reunido sob uma só vontade: a vontade geral, que equivale exatamente ao interesse comum apurado numa elaboração de leis livres e igualitárias. Por conseguinte a vontade geral é o objetivo legítimo, bem como o resultado de um contrato social (Merquior, 1980).

Todavia o contrato social deve se originar do consentimento unanime, ou seja, cada indivíduo deve se alienar totalmente, abdicando sem reserva de todos os seus direitos em favor da sociedade, desta forma, como todos abdicam igualmente, na verdade cada um nada perde. Este ato de associação produz, em lugar da pessoa particular de cada contratante um corpo moral e coletivo composto de tantos membros quantos são os votos da assembléia e que por esse mesmo ato, ganha sua unidade, seu eu comum, sua vida e sua vontade (Rousseau, 1973).

O contrato social é uma forma de associação, que defende e protege a pessoa e os bens de cada associação de qualquer força comum, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo, ficando assim tão livre como dantes (Rousseau, 1981).

Neste sentido, pelo contrato social o homem abdica de sua liberdade, mas sendo ele próprio parte integrante e ativa do contrato, ao obedecer a lei, obedece a si mesmo e através deste comportamento ele é livre, pois o povo é o corpo coletivo que expressa, através da lei sua vontade. Portanto o homem é livre na medida em que dá livre consentimento a lei.

Apesar de um contrato social, para execução das leis, havia necessidade de um governo. Um corpo intermediário estabelecido entre os súditos e o soberano para sua mútua correspondência, encarregado da

execução das leis e da manutenção da liberdade, tanto civil quanto política. Este governo pode e deve ser legítimo, mas não por definição ser uma fonte de legitimidade, esta fonte deve surgir da soberania popular, através da democracia participativa, que passa a estabelecer um limite de ação do Estado, controlando seu poder, e desenvolvendo um caráter responsável por parte dos indivíduos (Rousseau, 1981).

Portanto para Rousseau (1981), somente a democracia participativa era instrumento capaz de assegurar regularidade ao exercício da liberdade responsável no sistema da cidadania universal. Mas cabe salientar que a democracia participativa só ocorrerá em um Estado muito pequeno, com grande simplicidade de costumes e onde o povo possa ser reunido facilmente em assembleias.

Rousseau (1981) considerava o Estado de liberdade e igualdade, dentro dos limites da lei prescritas pela soberania popular, o único modelo que poderia instituir a ordem e a paz entre os homens.

O pensamento liberal de Rousseau faz oposição ao absolutismo; ultrapassa o pensamento elitista de Locke, e propõe uma visão mais democrática do poder. Porém não se trata de um pensamento revolucionário, pois mantém a mesma perspectiva do pensamento burguês.

O fim do regime absolutista e a chegada ao poder pela burguesia, fez com que o discurso de liberdade e igualdade pregado pelos teóricos liberais clássicos, passe a ser reinterpretado como forma de assegurar o poder e evitar que o proletariado reivindicasse para si os direitos naturais de liberdade e igualdade.

O desenvolvimento da sociedade capitalista acentuou ainda mais as desigualdades econômicas e sociais, pois as classes economicamente mais fortes passaram a se utilizar do Estado para garantir a reprodução das relações de produção, subordinando econômica, política e ideologicamente as demais classes sociais, tornando cada vez mais difícil a garantia aos homens a igualdade e liberdade, e, por consequência, a legitimação do Estado.

2.2 A Concepção Marxista de Estado

Outra tradição teórica, acerca da concepção do Estado foi inaugurada por Marx. Para Marx, nas sociedades primitivas os homens eram unidos, para enfrentar os desafios da natureza e dos animais ferozes. Os meios de produção, as áreas de caça, assim como os produtos eram comuns, pertenciam a toda sociedade. Produziam exclusivamente o necessário para suprir suas necessidades diretas. Neste período, não há sentimento de posse, por conseguinte não há propriedade privada.

Com o desenvolvimento da sociedade começam a se alterar as relações de produção e os modos de produção. Começam a aparecer a propriedade da família e funções diferenciadas dentro da própria família.

O aumento da produção, além do necessário a subsistência, o surgimento do comércio e a propriedade privada dos meios de produção, dão origem a uma nova sociedade dividida em classes sociais, muito diferente da primitiva, que vivia sob os ritos da convivência de uma sociedade sem classes.

A primeira forma de exploração do homem pelo próprio homem, é o modo de produção escravista, onde ocorre o surgimento da propriedade privada dos meios de produção, e a conseqüente contradição de classe entre os senhores proprietários de escravos e os escravos. O surgimento desta sociedade é decorrente do aumento da produção, além do necessário à subsistência, que exige novas forças de trabalho, geralmente prisioneiros de guerra transformados em escravos.

Neste período a luta dos povos bárbaros contra o Império Romano não é senão a luta contra a escravidão a eles impostas pelos romanos. A contradição de classe põe fim ao regime escravista.

Com o fim do regime escravista, principalmente devido a luta entre os povos contra a escravidão, surge uma nova relação de produção para transformar a economia: o modo de produção feudal, onde a base econômica é a propriedade dos meios de produção pelo senhor feudal.

Neste modelo o senhor feudal explora a servo que além de ter que trabalhar um tempo para si, e outro para o senhor feudal, ainda tem que pagar impostos ao senhorio pelo uso comum da propriedade.

A contradição de classes entre o senhor feudal e os servos dá origem a burguesia, classe surgida dentre os servos que se dedicavam ao artesanato e ao comércio, que aos poucos conseguem a liberdade pessoal e das cidades. Esta nova classe passa a desenvolver novas formas de produção, que irão exigir novas relações de produção. Surge então o modo de produção capitalista, onde o burguês é o detentor do capital, dos meios de produção, e o proletariado nada possui além de sua força de trabalho.

Portanto para Marx a história da sociedade é a história da luta de classes, e para controlar essa luta, surge a necessidade de um poder paralelo que estabeleça a ordem.

Surge então o Estado:

O Estado não é pois de modo algum, um poder que se impôs a sociedade de fora para dentro; tampouco é a realidade da idéia moral, nem a imagem e a realidade da razão. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar.

No entanto, a fim de que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos conflitantes não se consumam e não afundem a sociedade numa luta infrutífera, um poder aparentemente acima da sociedade, tem-se tornado necessário para moderar o conflito e mantê-lo dentro dos limites da ordem.

Este poder, surgido da sociedade, mas colocado acima dela e cada vez mais se alienando dela, é o Estado...

Na medida em que o Estado surgiu da necessidade de conter os antagonismos de classe, mas também apareceu no interior dos conflitos entre elas, torna-se geralmente um Estado em que predomina a classe

mais poderosa, a classe econômica dominante, a classe que, por seu intermédio, também se converte na classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida. O Estado antigo era acima de tudo, o Estado dos proprietários de escravos para manter subjugados a este, como o Estado feudal era o órgão da nobreza para dominar os camponeses e os servos, e o moderno Estado representativo é o instrumento de que serve o capital para explorar o trabalho assalariado (Engels, 1981:195-196).

Ainda segundo Engels, na necessidade de conter o confronto entre as classes, o Estado precisa manter uma força pública especial, a qual não é mais imediatamente idêntica a própria organização do povo em armas.

Essa força pública especial é necessária porque uma organização armada espontânea de toda a população se tornou impossível, desde a sua divisão em classes. Essa força pública existe em todo o Estado; consiste não somente de homens armados, mas também de instituições coercitivas de todo o gênero (Engels, 1981).

Mas com o desenvolvimento do Estado, a subordinação não se revelou apenas pela força, ela passou a se revelar também pela ideologia pregada pela classe dominante, se espalhando e ganhando corpo entre as classes dominadas.

...as classes dominantes não podem dominar as classes exploradas, por meio do Estado, através do simples emprego da violência, da força física. Esta violência deve sempre se apresentar como legítima, por uma atuação, por meio do Estado, da ideologia dominante capaz de provocar um certo consenso da parte de algumas classes e frações dominadas. Por outro lado, o próprio Estado tem, como relação ao bloco no poder, um papel de organização, unificando-o e instaurando seu interesse político geral face as lutas das classes dominadas (Poulantzas, 1977:13).

Portanto na tradição marxista de Estado, os interesses das classes dominantes adquirem uma forma ilusória de interesse geral, constituindo uma característica essencial ao modelo de dominação de uma classe sobre as demais classes.

A solução para a crise do Estado, sempre presente quando eclodem as crises econômicas, e para superação da contradição das classes, encontra-se na destruição do Estado burguês, na eliminação da democracia exclusiva a classe dominante, para uma democracia plena, denominada por Marx de ditadura do proletariado.

Entre a sociedade capitalista e a sociedade comunista situa-se um período de transformação revolucionária da primeira para a segunda. A esse período corresponde um outro, de transição política, em que o Estado não pode ser outra coisa senão a ditadura revolucionária do proletariado (Lenin, 1987:106).

Neste período de transição o proletariado utiliza o aparelho estatal como meio de socializar a propriedade privada dos meios de produção. Com o fim da propriedade privada dos meios de produção, desaparecem as diferenças de classes, e a razão da existência do Estado, portanto este extingue-se.

O primeiro ato no qual o Estado aparece realmente como representante de toda a sociedade - a tomada de posse dos meios de produção em nome da sociedade - é, ao mesmo tempo, seu último ato independente enquanto Estado. A interferência do poder de Estado nas relações sociais torna-se supérflua em uma esfera após outra, e por fim entra em letargia. O governo das pessoas é substituído pela administração das coisas e pela direção do processo de produção. O Estado não é abolido, ele se extingue (Lenin, 1987:19).

A ditadura do proletariado destrói o Estado tradicional, o Estado burguês, o elemento de concentração e de burocratismo, o elemento

policialesco e militarista, os elementos de separação, de opressão e de sufocamento da sociedade (Gruppi, 1980).

Em síntese, cabe salientar que o pensamento de Marx é formulado a partir da realidade social, de uma lado marcado pelo aumento do poder do homem sobre a natureza, do enriquecimento e do progresso, e de outro marcado pela escravidão crescente da classe trabalhadora, cada vez mais empobrecida.

Na visão de Marx (1977) é o modo de produção da vida material, que condiciona o processo em geral da vida social, política e intelectual. E não a consciência dos homens que determina o seu ser social, mas ao contrário, é o seu ser social que determina a sua consciência. É a estrutura material da sociedade, sua base econômica, que determina o Estado.

É a infraestrutura que determina a superestrutura. A sociedade política, o Estado, é a expressão da sociedade civil, isto é, das relações de trabalho que nela se instalaram (Marx, 1977).

Há que se salientar que na prática não ocorreram modelos de Estado baseados nas teorias apresentadas por Marx. O que ocorreram foram deturpações das idéias marxistas, utilizadas na implantação de modelos que se mostraram autoritários e incapazes de gerar uma nova relação entre a sociedade e o Estado.

CAPÍTULO III

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

3.1 Um breve relato da história do Orçamento no Brasil

Até a vinda de D. João VI, em 1808, todo o controle das nossas finanças era feito em Portugal, fato este modificado a partir da Constituição de 1824, que em seu artigo 172, passa a determinar que o orçamento fosse apresentado à câmara dos deputados, junto com o balanço geral do tesouro do ano encerrado.

Apesar da determinação constitucional, no entanto, considera-se que o primeiro orçamento brasileiro foi baixado por decreto do legislativo em 1829, fixando a despesa e orçando as receitas das antigas províncias para o exercício de 1831⁴.

A partir da constituição de 1891, que se seguiu à Proclamação da República em 1889, a responsabilidade da elaboração orçamentária passa a ser do Congresso Nacional

Após décadas sem alterações significativas no tratamento da matéria orçamentária, em 1922 o Congresso Nacional aprova o código de contabilidade da União, que possibilita a ordenação dos procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais.

A reforma constitucional de 1926, através da aprovação de uma emenda constitucional, cria o princípio da exclusividade orçamentária, onde por este princípio, nada poderia ser agregado a matéria orçamentária aprovada pelo Congresso.

Contudo, a partir de 1934, a competência da elaboração da proposta orçamentária passa a ser do Presidente da República, que envia o projeto para Câmara dos Deputados e ao Senado Federal para aprovação; contudo, após a aprovação do orçamento pelo Poder Legislativo, os gastos públicos fixados não poderiam ser alterados pelo Poder Executivo. Neste período o orçamento passa a ser tratado com destaque, sendo classificado em uma seção própria no texto constitucional de 1934.

⁴ A evolução histórica do orçamento no Brasil, pode ser verificado em Giacomoni (1992).

Com a promulgação da Constituição de 1937, cria-se a figura do Conselho da Economia Nacional, onde a Câmara Federal aprecia matéria orçamentária e a encaminha ao Conselho da Economia Nacional para deliberação. Este conselho tinha a função de órgão colaborador, e era composto por um representante de cada Estado, indicado pelas Assembléias, dentre as pessoas que houvessem exercidos cargos no governo por mais de quatro anos. Deste modo só participavam do conselho pessoas das classes comprometidas com o regime vigente. Na prática, durante o autoritarismo do Estado Novo (1937), o orçamento foi sempre elaborado e decretado pelo chefe do Poder Executivo.

Em 1939, o regime do Estado Novo põe fim ao que restava de autonomia dos Estados e Municípios, transferindo ao Presidente da República o poder de nomear os governadores e a esses a nomeação dos prefeitos municipais. Junto com este ato cria-se também o departamento administrativo, órgão que aprova os projetos orçamentários dos Estados e Municípios.

Com a Constituição Federal de 1946, o orçamento elaborado pelo Poder Executivo, volta a ser encaminhado ao Poder Legislativo para discussão, análise e aprovação. Além deste fato a competência do Poder Legislativo passa a ser ampliada, pois prevê também a votação da arrecadação e distribuição dos tributos e a discussão política em torno do endividamento da União.

A partir de 1964, o regime militar promove mudanças significativas no processo orçamentário. O orçamento encaminhado ao legislativo, a partir deste período não poderia sofrer alterações que decorressem em aumento da despesa. O papel do Poder Legislativo, neste momento, passa a ser o de somente aprovar o projeto de lei enviado pelo executivo.

Neste período promulga-se a Lei 4320, em 17 de março de 1964, que estabelece o modelo único para a proposta orçamentária da União, dos Estados e Municípios. As normas contidas nesta Lei tratam de um rígido

controle pelo Legislativo das políticas econômico-financeiras do Poder Executivo.

Esta Lei surgiu após anos de debates e estudos técnicos com o objetivo de definir as normas técnicas para que se efetue a elaboração, o controle e a execução orçamentária nas três esferas de governo: União, Estados e Municípios.

Apesar da padronização do processo orçamentário, com a adoção de uma nova sistemática, a Lei 4320 não foi suficiente para impedir que muitos governantes continuassem com os desperdícios do dinheiro público, pois esta Lei permite muitas generalidades, e não determina punições para o descumprimento do programa de trabalho estabelecido no orçamento. Por isso se determinadas obras ou atividades não forem executadas, ou forem executadas aquém do previsto no orçamento, a Lei não estabelece qualquer tipo de punição.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, não alterou as regras na elaboração do processo orçamentário, pois o modelo proposto pela Lei 4320 permanece em vigor até os dias atuais, sofrendo apenas pequenas alterações, mas que não afetam de forma significativa sua estrutura.

O que se pode destacar em termos de modernização do processo orçamentário brasileiro, foi a evolução do modelo de orçamento tradicional ou clássico para o orçamento-programa, vinculando o planejamento ao orçamento, fator que não existia, pois o orçamento tradicional tratava-se na realidade de uma peça contábil, onde a preocupação principal estava no equilíbrio das receitas e despesas⁵.

Esta evolução conceitual do orçamento, se traduziu na criação do modelo denominado de orçamento-programa onde permaneceram as mesmas características inerentes ao processo orçamentário.

⁵ De acordo com os conceitos utilizados pela Associação Brasileira de Orçamento Público - ABOP, Orçamento-Programa é a interação do planejamento com o orçamento, através da quantificação de objetivos e fixação de metas, acompanhamento físico e financeiro e avaliação de resultados, diferente do Orçamento Tradicional ou Clássico onde apenas o objeto de gasto era observado, não levando em conta o planejamento.

A diferença fundamental é que, teoricamente, o orçamento-programa é um plano financeiro, baseado em um programa de trabalho preestabelecido, que identifica objetivos e metas, compatibilizando-os com os planos de médio e longo prazos.

Contudo, cabe salientar que na prática o que ocorreu foi um simples disfarce do orçamento tradicional em orçamento programa, como forma de inovação da prática orçamentaria, ou seja, o orçamento previsto para o ano seguinte é, na realidade, o orçamento do ano anterior projetada as variáveis de ordem econômica e, sendo que raramente o orçamento está ligado a algum processo prévio de planejamento financeiro (Wildavsky apud Giacomoni, 1993).

Atualmente, o orçamento público caracteriza-se pela dupla finalidade de ser tanto um instrumento da programação de trabalho do governo como um todo e de cada um de seus órgãos em particular, como um meio que pode possibilitar o controle das finanças públicas. Assim de um lado o orçamento integra o planejamento governamental, pois detalha os objetivos, as metas e as realizações da administração, explicitando quanto custa para a sociedade esses serviços, e de outro lado, conforme Giacomoni (1992), o orçamento é o principal instrumento que pode possibilitar um determinado controle das atividades públicas, especialmente no que diz respeito as formas e a natureza da aplicação dos recursos oriundos da cobrança de impostos.

De acordo com a Lei 4320 de 1964, o processo orçamentário no Brasil, compreende basicamente um ciclo de quatro fases: (1) elaboração da proposta orçamentária; (2) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; (3) execução do orçamento; (4) controle da execução orçamentária. A elaboração do projeto de lei orçamentária anual é de competência do Poder Executivo que, no entanto, deve levar em consideração o plano plurianual, os planos setoriais e a lei de diretrizes orçamentarias, enviados previamente para apreciação do Poder Legislativo. A fase de discussão, votação e aprovação da lei orçamentária ocorre fundamentalmente no Poder Legislativo que, com a constituição de 1988, restabeleceu a

competência de propor emendas de despesa (Art. 166), embora com limitações, pois estas emendas só podem ser apresentadas com a devida indicação da fonte de recursos. A fase de execução orçamentária coincide com o período do exercício financeiro (1º de janeiro a 31 de dezembro) de cada ano. O controle e a avaliação desenvolve-se junto com a execução do orçamento, internamente por setores do próprio Executivo e externamente pelo Poder Legislativo auxiliado pelo Tribunal de Contas.

No caso da administração pública brasileira, o processo de elaboração e execução do orçamento no Poder Executivo é caracterizado pelo controle quase absoluto dos seus procedimentos pela tecnocracia. Os dados são de domínio exclusivo do reduzido número de técnicos dos órgãos administrativos responsáveis ou da cúpula governamental, que o torna um documento de difícil entendimento por parte da sociedade.

Neste sentido, para que o orçamento público se torne o principal instrumento de programação do trabalho do governo, este deve ter por objetivo a solução de situações problemáticas para a sociedade. Portanto torna-se fundamental a participação real da sociedade na sua elaboração, acompanhamento e controle, através da implantação de um modelo de planejamento participativo (orçamento participativo), para que a sociedade tenha a possibilidade de participar, de forma organizada, das decisões relacionadas ao destino dos recursos públicos.

3.2 O modelo de Orçamento Participativo

No Brasil a opção pela adoção do modelo de orçamento participativo limitou-se a alguns municípios administrados por governos populares, que optaram pela participação direta das comunidades, nas decisões referentes a alocação dos recursos públicos⁶.

⁶ É possível identificar experiências precursoras de Orçamento Participativo ligadas a governos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, como o caso de Lajes (SC) e Piracicaba (SP) na década de 80. Porém as considerações referentes ao Orçamento Participativo neste trabalho, tratam do modelo adotado pela Prefeituras populares administradas pelo Partido dos Trabalhadores - PT, em especial a

Esta prática tornou-se uma das contribuições importantes no processo de democratização do Estado e do governo, na medida que cria um espaço institucional para que a comunidade apresente suas reivindicações e defina suas prioridades na destinação dos recursos públicos.

O objetivo do Orçamento Participativo é incentivar a mobilização das comunidades, no sentido de ter voz ativa, através da organização de assembléias populares, debatendo com a administração pública suas necessidades, carências e prioridades.

Este processo pode ser entendido como uma profunda inovação no estabelecimento da programação de trabalho do governo, pois acrescenta o fato de possibilitar a participação da sociedade nas decisões relacionadas ao planejamento das políticas públicas.

No processo do Orçamento Participativo a decisão tem um percurso determinado, que necessariamente precisa ser articulado com demandas de outras regiões, as quais também tem seu peso e se fazem respeitar. O número de participantes, a habilidade em conversar, o respeito as regras consensuais e aos demais líderes combinam-se num mesmo processo, até a decisão final (Genro, 1997:35).

Como destaca Genro (1997), esta experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra a sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entenderem. Isto porque o processo do orçamento participativo faz a crítica prática da liberdade meramente formal, mediante a qual o cidadão vota e volta para casa. Neste modelo os cidadãos podem, direta e concretamente, operar a luta por seus direitos, combinando a decisão de querer participar, com a participação coletiva que gera decisões públicas, cada vez mais afinadas com o interesse popular. Através da abertura deste espaço para a participação

popular, no orçamento público, começa-se a delinear uma nova postura de Estado frente a sociedade.

A opção pelo modelo participativo tem a pretensão de criar um novo centro de decisão que, junto com o Estado, democratize a ação política, integrando os cidadãos comuns em um novo espaço público, através da utilização de critérios objetivos e universais na distribuição dos recursos públicos.

Portanto o Orçamento Participativo é um ensaio concreto de reforma do Estado atual, na medida em que combina a democracia direta, de participação voluntária, com a representação política, permitindo que se constituam, de maneira pactuada, políticas públicas inspiradas nas necessidades das classes populares (Genro, 1997).

3.3 O Processo de participação popular

Sendo o orçamento público um instrumento da programação de trabalho do governo, embasado em um planejamento prévio, detalhando objetivos, metas e realizações da administração, a abertura de um processo de consulta a sociedade, modifica profundamente a relação entre a sociedade o Estado.

A abertura de canais de comunicação, para que seja encaminhado o debate das idéias, no processo de participação nas definições do orçamento participativo, ocorre através da realização de Assembléias Regionais e Assembléias Temáticas.

As assembléias regionais ocorrem em cada uma das regiões do Orçamento Participativo (no caso de Porto Alegre/RS, 16 regiões), enquanto que as assembléias temáticas ocorrem em locais variados, não levando em conta a divisão regional. Anualmente ocorrem vinte e uma assembléias, sendo dezesseis assembléias regionais e cinco temáticas, que são abertas a participação individual de qualquer morador da cidade, sendo coordenadas por integrantes da administração pública e por representantes comunitários

oriundos do conselho do orçamento participativo e demais entidades comunitárias.

Este processo de abertura a participação popular cria uma nova relação entre a sociedade e o Estado, através da promoção de uma prática participativa autêntica.

Neste aspecto, o Orçamento Participativo parece ter trazido uma importante inovação na medida em que a participação popular, não é uma participação concedida, imposta, como nas práticas autoritárias. Neste modelo a influência sobre o Estado passa a ser exercida de baixo para cima, e os privilegiados são os que se dispõe a participar, não mais os que tem influência junto a mídia, ou junto a indivíduos que compõe a própria administração pública (Genro, 1997).

3.4 O gerenciamento do processo de elaboração orçamentária

O gerenciamento técnico-político do processo de elaboração do orçamento participativo nos municípios, está a cargo do GAPLAN (Gabinete de Planejamento) órgão subordinado ao Gabinete do Prefeito, que coordena o planejamento estratégico e gerencia a execução do plano de investimento; do CRC (Coordenação de Relações com as Comunidades) que articula as relações com as comunidades; ASSEPLAS (Fórum de Assessoria de Planejamento) que discute os procedimentos técnicos-administrativos para elaboração do orçamento e o procedimento das demandas comunitárias; FASCOM (Fórum de Assessorias Comunitárias) onde discute-se políticas de participação popular, articulando o trabalho das secretarias; CROPs (Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo) subordinados ao CRC, cada região tem um CROP responsável, que acompanha todo o processo orçamentário, e os CTs (Coordenadores Temáticos) responsáveis pelo acompanhamento do processo de discussão nas plenárias (Andreato, 1995).

3.5 A metodologia aplicada na elaboração orçamentária

A metodologia de trabalho para discussão do orçamento participativo nos municípios tem como suporte a participação comunitária nos rumos da destinação dos recursos públicos, sendo este processo gerenciado pelo Gabinete de Planejamento da Prefeitura Municipal⁷.

O primeiro momento da etapa do processo é a divisão do município em regiões, que serviram de base para distribuição dos recursos.

Esta divisão, não obedece critérios exclusivamente técnicos, ela se baseia no censo populacional, onde o município é dividido em microrregiões, considerando o número de habitantes como fator principal, mas sempre relacionado ao fator identidade local, ou seja, a relação vizinhança, procurando sempre identificar áreas físicas onde há afinidade política e cultural entre a população.

Após o processo de divisão municipal, ocorrem as primeiras rodadas de reuniões, que envolvem as entidades, associações comunitárias e a população em geral, que colaboraram com a divulgação do processo participativo.

Nestas reuniões realizadas com a comunidade, os técnicos do Gabinete de Planejamento esclarecem a comunidade o que é orçamento, as receitas que o compõe, bem como suas despesas, revelando, dessa forma, as reais possibilidades de investimento da administração pública frente as solicitações das comunidades.

A próxima fase do processo é a eleição dos delegados (representantes da comunidade), através da votação livre e proporcional. Para cada dez pessoas presentes nas assembleias, elege-se um delegado, que tem por objetivo transmitir aos participantes o trabalho realizado por eles na sua região.

⁷ A metodologia apresentada neste trabalho, foi utilizada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS, em 1989, e consta do Regimento interno, critérios gerais, técnicos e regionais do Orçamento Participativo. Coordenação de Comunicação Social. Porto Alegre, 1995.

São atribuições dos delegados: reunir-se com os conselheiros e divulgar para população os assuntos tratados no Conselho do Orçamento Participativo - COP; acompanhar o plano de investimentos, da elaboração a conclusão das obras; deliberar em conjunto com representantes, sobre impasses na elaboração do Plano de Investimentos; discutir e propor sobre Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, e sobre o Plano Plurianual e o Orçamento Anual; e deliberar, com os conselheiros, sobre modificações no processo do Orçamento Participativo.

Após efetuada a leitura das prioridades relacionadas pelos delegados, a comunidade passa a escolher três áreas específicas de atuação dentre saneamento, pavimentação, educação, saúde, habitação, transporte, lazer, meio ambiente e outras áreas, através da votação livre dos moradores das comunidades que compõem a região. Os técnicos da administração pública e presentes que não fizerem parte da região não podem votar, nem opinar sobre as decisões tomadas pela comunidade.

Estas prioridades são escolhidas pelos moradores da região, que mais do que ninguém, conhecem e vivenciam diariamente os problemas da sua comunidade.

Para consolidação do processo é formado o Conselho do Orçamento Participativo (COP), composto por quatro representantes por região, sendo dois membros titulares e dois suplentes. A escolha dos representantes do Conselho parte da própria comunidade, podendo qualquer morador da região se candidatar a função. O mandato do conselheiro dura um ano, podendo haver reeleição consecutiva.

Há que se destacar que o conselho é a principal instância participativa, na medida em que: propõe, fiscaliza e delibera sobre a receita e a despesa do poder público municipal.

3.6 A distribuição dos recursos de investimentos

A distribuição dos recursos de investimentos obedecem a um processo do planejamento participativo, que inicia com a escolha das prioridades nas assembléias regionais e temáticas, e culmina com o Plano de Investimento aprovado pelo Conselho do orçamento participativo (COP).

Os critérios para distribuição dos recursos orçamentários por região, são estabelecidos com o objetivo de equacionar os problemas prioritários de cada comunidade, primando pela equidade na distribuição dos recursos, de acordo com as necessidades de cada comunidade.

Esta distribuição segue critérios de pontuação para seleção das prioridades entre as regiões, sendo que os recursos para investimento serão divididos de acordo com os seguintes critérios de progressividade⁸ :

- 1º Carência do serviço ou infra-estrutura urbana na região
- 2º População em áreas de carência máxima
- 3º População total da região do Orçamento Participativo
- 4º Prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos demandados por ela

A cada critério são atribuídos notas de 1 a 4 de modo diretamente proporcional:

Carência do serviço ou infra-estrutura urbana na região (Peso 3)

Até 25% de carência.....	nota 1
de 26% a 50% de carência.....	nota 2
de 51% a 75% de carência.....	nota 3
de 76% em diante de carência.....	nota 4

⁸ Os critérios apresentados, neste trabalho, constam do Regimento Interno, critérios gerais, técnicos e regionais do Orçamento Participativo, elaborado pela Coordenação de Comunicação Social da Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS, em 1995.

População em áreas de carência máxima (Peso 2)

até 4.999 habitantes.....	nota 1
de 5.000 a 14.999 habitantes.....	nota 2
de 15.000 a 29.999 habitantes.....	nota 3
acima de 30.000 habitantes	nota 4

População total da região do Orçamento Participativo (Peso 1)

até 49.999 habitantes.....	nota 1
de 50.000 a 99.999 habitantes.....	nota 2
de 100.000 a 199.999 habitantes.....	nota 3
acima de 200.000 habitantes	nota 4

Prioridade escolhida pela região por área específica (Peso 2)

quarta prioridade em diante.....	nota 1
terceira prioridade	nota 2
segunda prioridade.....	nota 3
primeira prioridade.....	nota 4

Obtida a totalização das notas de cada microrregião, destina-se um percentual dos recursos previsto no orçamento, para execução das obras e/ou prestação dos serviços considerados prioritários pela comunidade.

O modelo de Orçamento Participativo pode ser entendido como uma profunda modificação nas práticas da administração pública brasileira. Todavia, apesar da profunda inovação apresentada pelo modelo participativo, cabe destacar que o alcance das modificações, irá encontrar barreiras de ordem conjunturais e estruturais, na formação de uma sociedade mais justa e democrática.

CAPÍTULO IV

O CASO BRASILEIRO: A experiência de Porto Alegre



No capítulo anterior foi apresentado o modelo de Orçamento Participativo, adotado na Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS em 1989, expondo os critérios gerais e técnicos do processo.

Utilizando os conceitos trabalhados por Giacomoni (1992), definiu-se orçamento público como sendo o principal instrumento de ação do Estado, pois nele está ensejado as metas e objetivos da administração pública e os recursos que serão desprendidos para sua execução, determinados em um planejamento prévio.

Portanto se considerarmos as práticas tradicionais de elaboração orçamentária (CAP.III) adotadas no Brasil, pode-se pensar que o modelo participativo adotado em Porto Alegre trata-se de uma profunda inovação no planejamento das políticas públicas.

Todavia, cabe destacar que apesar de alterar profundamente o processo orçamentário tradicional, através do compartilhamento (Genro,1997) das decisões entre Estado e sociedade na destinação dos recursos públicos, para o atendimento das necessidades da população, o Orçamento Participativo encontra barreiras ao avanço do processo democrático.

No caso brasileiro, a adoção da prática orçamentária participativa limitou-se a alguns municípios, geralmente administrados por coligações de partidos populares.

O alcance municipal do Orçamento Participativo é um fator facilitador, do ponto de vista organizacional, para implantação de uma experiência participativa. Pois a nível local torna-se mais fácil coordenar e processar as informações e promover a participação popular, pois ocorre uma maior integração entre as regiões.

Também as respostas locais aos novos dilemas urbanos são freqüentemente mais efetivas; as respostas chegam ao núcleo das realidades locais, nas suas motivações e cultura (Ruble apud Genro, 1997).

Por outro lado, traz a tona a grave situação financeira que se encontram os municípios brasileiros na atualidade, limitando as reais possibilidades de resposta aos anseios populares.

Com o comprometimento de suas receitas com despesas de pessoal, encargos sociais e custeio dos serviços públicos, além de contar com uma estrutura ampliada a partir do processo de municipalização dos serviços de saúde e educação, os investimentos em obras e serviços, essenciais a comunidade, passam a contar com poucos recursos disponíveis.

Nesta realidade, inicia-se a experiência de Porto Alegre/RS em 1989, quando a Frente Popular, composta pelo Partido dos Trabalhadores - PT e pelo Partido Comunista Brasileiro - PCB, assume a Prefeitura Municipal, instituindo o modelo de gestão baseado na integração do cidadão no processo de tomada de decisões que o afetam diretamente e aumentam a transparência da administração pública, através da elaboração do orçamento municipal com a participação da sociedade.

Ao institucionalizar o processo do Orçamento Participativo, o governo da frente popular propunha democratizar as decisões, através da elaboração do orçamento público municipal em parceria com a comunidade, estabelecendo um contrato social entre governo e sociedade (Genro, 1997).

O primeiro momento da implantação do Orçamento Participativo, é permeado por conflitos internos; sendo o primeiro deles, entre o corpo político e os técnicos do Poder Executivo.

Este fato decorre da modificação da estrutura do orçamento, incluindo a participação popular, no compartilhamento das decisões sobre a destinação dos recursos públicos, gerando uma tensão entre o corpo político do Orçamento Participativo e os técnicos responsáveis pelo planejamento, elaboração, execução e controle do processo orçamentário.

Segundo Guimaraes (1987) a tecnocracia se relaciona com um conjunto de valores e práticas resultantes da substituição da política, na resolução dos conflitos inerentes ao desenvolvimento, por especialistas

técnicos. Representa a tendência a conceber a estrutura e organização da sociedade segundo os princípios da técnica, onde a racionalidade está ligada a adequar meios e fins preestabelecidos. Nessa perspectiva, a participação responde a uma necessidade de imprimir maior eficiência à ação governamental⁹.

Contudo há que se salientar que no processo de desenvolvimento do Estado brasileiro, a função de planejamento, geralmente foi uma atividade técnica, influenciada diretamente pelos interesses do capital, e, onde o sujeito do planejamento geralmente estava fora da realidade planejada (Matus, 1989).

Ainda segundo Matus (1989) o planejamento tecnocrático, é um enfoque em que a definição dos objetivos, atividades e recursos não surgem da dimensão real do comportamento social, mas surgem a partir de normas técnicas que se originam de diferentes vertentes do pensamento econômico-administrativo.

Para Ianni (1991), a noção de tecnocracia envolve o conjunto de técnicos que exercem as principais atividades no processo de planejamento governamental. O poder da tecnocracia estatal está centrado no saber técnico, nos procedimentos administrativos, na detenção de informações, onde prevalecem a linguagem técnica, permeada por códigos, tabelas, leis (orçamentárias), entre outros meios necessários para o processo de planejamento governamental.

Ainda de acordo com Ianni (1991), os órgãos do Poder Executivo compõe a tecnoestrutura estatal, que possui posição privilegiada, pois é a última instância das decisões políticas e econômicas do governo, na medida em que influi diretamente na economia, analisando os problemas existentes (fiscais, cambiais, salariais, educacionais, transportes, comunicação, entre outros), definindo as metas, diretrizes e objetivos para a sua solução. Portanto, a tecnoestrutura estatal, através dos órgãos de

⁹ Tradução livre.

planejamento, pode estar atuando no sentido de preservar, ou modificar as relações e estruturas existentes na economia.

Deliberadamente ou não, os membros da tecnoestrutura estatal põem em prática objetivos econômicos e técnicas de controle das relações de produção e apropriação por meio das quais se preserva ou modifica o modo pelo qual as diferentes classes sociais, participam da renda nacional (Ianni, 1991).

Portanto em um contexto onde prevalecem os critérios técnicos, e a influência do capital na alocação de recursos públicos, a implantação de um modelo participativo, onde a sociedade tem a oportunidade de participar diretamente nas decisões sobre o orçamento público, fatalmente teria como consequência um conflito de interesses.

Para dirimir estes conflitos, o corpo político passa a definir o que é técnico e o que deve ser sujeito a decisão popular, através da utilização de concepções do planejamento estratégico.

O planejamento estratégico, ao contrário, em vez de guiar-se por normas ideais, propõe um sistema de planejamento que interage dialeticamente com as contínuas mudanças da realidade social. O ponto fundamental deste modelo de planejamento, é que o ator que planeja está inserido dentro da realidade e reconhece o planejamento político como sistemática que precede e preside a ação (Matus, 1989).

Através da implantação destas concepções de planejamento estratégico, o corpo técnico passou a se relacionar com as comunidades, no levantamento de soluções para os problemas existentes. O envolvimento do planejamento técnico ao processo participativo, altera a estrutura tecnocrática, na medida em que o planejamento passa a ser orientado, pelos problemas reais, levantados pela comunidade, e os recursos públicos passam a ser distribuídos através de critérios objetivos e universais.

Contudo, cabe ressaltar que, apesar de alterar a relação entre o corpo técnico e as comunidades, o Orçamento Participativo não eliminou a

burocracia excessiva do Estado, na prática obras e serviços tramitam por um longo período até sua execução.

Após o conflito entre o corpo político e os técnicos do Poder Executivo, surgem na implantação do processo participativo, as primeiras dificuldades: a falta de recursos e de projetos. A prefeitura não possuía recursos necessários para fazer frente as necessidades e prioridades das comunidades. Portanto para iniciar os investimentos, necessitava-se de uma reforma tributária, com o objetivo de aumentar a arrecadação municipal, para que desta forma o governo pudesse honrar com os compromissos de campanha, que eram basicamente, melhorar a qualidade de vida da população, através do Orçamento Participativo (Genro, 1997).

Para aprovação da reforma tributária, necessitou-se de uma ampla e difícil negociação com a câmara de vereadores. Isto porque alguns vereadores passaram a ver no Orçamento Participativo o findar de seu poder, na medida que, através do processo participativo, os eleitores passam a contar com a abertura de canais de comunicação, junto ao poder executivo, para discutir as necessidades e prioridades da sua comunidade.

O Orçamento Participativo parece realmente ter trazido alterações no sistema político local. Uma parcela de vereadores, vendo que através do processo participativo, o relacionamento com suas bases políticas se modificou, procura diminuir ou anular o poder do Orçamento Participativo.

Pode-se verificar tal situação, através do depoimento de alguns vereadores, como o do presidente da câmara de vereadores de Porto Alegre, Luiz Braz (PTB):

O Orçamento Participativo engessou a atividade dos vereadores, deixando-os órfãos e sem condições de atender os redutos eleitorais; como antigamente. A maior parte dos recursos tem objetivo certo, custeio de pessoal, educação e saúde. Ao

legislativo resta apenas carimbar a utilização de verbas (Gazeta Mercantil, 27 abr/1998).

Este conflito com a câmara de vereadores demonstra a dificuldade para implantação de um modelo de participação popular na gestão local no Brasil, onde a existência de uma clientela potencial dirigida aos vereadores se alimentam de mecanismos de troca de favores que ligam a prefeitura à população, através dos quais os membros do legislativo, em muitos casos cumprem o papel de despachante político de seus eleitores (Daniel, 1990).

Todavia, apesar da dificuldade criada pela câmara de vereadores, aprova-se a reforma tributária, aumentando consideravelmente a capacidade arrecadadora do município. Contudo, há que se ressaltar que a reforma não foi a solução imediata para a falta de recursos, pois seus resultados só foram obtidos anos depois.

Com a receita municipal destinada, em grande parte, para pagamentos de despesas de exercícios anteriores, pessoal e encargos sociais, a intensa participação das comunidades, nas reuniões do Orçamento Participativo, no primeiro ano do processo, caíram consideravelmente no ano seguinte. Porém apesar de não possuir recursos suficientes para alguns projetos, a prefeitura mantém o processo participativo, respeitando as decisões tomadas pelas comunidades que participaram do processo.

A execução dos investimentos propostos pelas comunidades, embora tivessem sido iniciados com atraso, repercutiu de forma positiva, entre a população, em especial entre a população de baixa renda, que pela primeira vez na história da cidade, participou do processo decisório.

O Orçamento Participativo limitar-se a dimensão municipal, dificultou a realização da maioria das reivindicações, gerando grande frustração por parte dos participantes, devido ao comprometimento das receitas municipais.

Outro fator que merece destaque como limitador do processo democrático do Orçamento Participativo, é a adoção da política neoliberal, pelo governo brasileiro.

Cabe destacar que o surgimento do neoliberalismo está ligado diretamente ao fato da economia capitalista estar em crise, e necessitava retomar o crescimento. Para isso devia tomar medidas contra a inflação, incentivar o lucro, diminuir o déficit, reduzir as pressões sindicais e privatizar as empresas públicas.

No caso brasileiro a ideologia neoliberal foi imposta pelos países capitalistas centrais, principalmente através de políticas que passaram a fazer parte das recomendações do FMI, BIRD, BID, entre outros.

A tese sustentada pela política neoliberal, de quanto menos de Estado e política melhor (Fiori, 1997), cria um Estado mínimo cada vez mais forte, cumprindo funções intensas na acumulação de capital, e restritivo do ponto de vista da participação política.

A delapidação das estruturas existentes, através da adoção do tripé neoliberal (desregulação, privatização e abertura comercial), geram como consequência: o aumento da taxa de desemprego, a baixa nos salários e a queda na taxa de investimentos.

Este redesenho da economia leva o Estado a perder receita fiscal devido principalmente a desoneração fiscal das exportações. Esta medida provoca um aumento no déficit público, fazendo com que o Estado, representante dos interesses do capital, passe a cortar os gastos, sacrificando principalmente as políticas sociais, agravando ainda mais a desigualdade social.

Cabe ressaltar que a política neoliberal vem sendo imposta no Brasil através de “Reformas Constitucionais,” que na prática significam o desmonte das poucas conquistas sociais dos trabalhadores (Fiori, 1997).

Neste contexto de Estado mínimo, a situação dos municípios passa a ser prejudicada na medida em que o processo de municipalização

deflagrado no Brasil, passa as atribuições de saúde e educação aos municípios, porém não dando condições de resposta.

Portanto a política neoliberal adotada em um país onde não existe proteção social, onde os recursos públicos são mal alocados, e as classes dominantes disputam por parcelas de poder do Estado, é uma tentativa do Estado de desonerar-se de suas responsabilidades públicas com seu povo (Fiori, 1997).

Quanto ao processo de democratização do Estado, Casanova (1986), salienta que tornam-se difíceis as possibilidades da ocorrência de uma democracia em uma sociedade diversificada, com grandes níveis de diferenças econômicas, sociais e culturais. Pois estas diferenças, dificultam o acesso, principalmente das classes que se encontram marginalizadas na miséria, na pobreza, a informações sobre o funcionamento das instituições públicas; sobre a destinação dos recursos públicos; e sobre as reais possibilidades de investimento por parte do Estado¹⁰.

Ainda segundo Casanova (1986), este desconhecimento do funcionamento do aparato estatal, e o hábito de ver todas as iniciativas serem tomadas pelas classes dominantes, privilegiadamente situadas no interior do Estado, desenvolveu na maioria da população uma conduta passiva.

Neste sentido, cabe destacar que apesar do alcance local, o Orçamento Participativo ampliou o processo democrático, através do compartilhamento entre a sociedade e o Estado, sobre as decisões do orçamento público.

Portanto, com a adoção do Orçamento Participativo, a população passa a influir nos processos da vida institucional, através da participação real (Dallari, 1983).

¹⁰ Tradução livre.

A escala proposta por Bordenave (1986, p.30-36), pode ser utilizada para verificação do menor ou maior acesso ao controle das decisões pelos membros ou dirigentes, ajudando na visualização dos graus de participação do Orçamento Participativo.

Assim em direção ascendente ao controle maior dos membros tem-se: 1) informação/reação; 2) consulta facultativa; 3) consulta obrigatória; 4) elaboração e recomendação; 5) co-gestão; 6) delegação; 7) auto-gestão.

Projetando-se esta escala, para um sistema de administração pública, pode-se situar o Orçamento Participativo, como um processo de co-gestão, onde a administração é compartilhada mediante mecanismos de co-decisão, ou seja, as comunidades exercem influência direta no plano de ação e na tomada de decisões.

Todavia, apesar da prática participativa criar uma nova relação entre a sociedade e o Estado, há que se salientar, que a participação é um aprendizado contínuo e seu aperfeiçoamento somente ocorrerá pelo reconhecimento dos acertos e também dos erros.

CAPÍTULO V

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou examinar o planejamento participativo tendo como objetivo, procurar identificar as possibilidades, alcances e limites do orçamento participativo como instrumento de democratização do Estado.

Segundo o referencial teórico utilizado, o Estado na concepção marxista, é o representante da classe economicamente mais forte, respondendo aos anseios das demais classes, somente sobre pressão social. Neste sentido, a adoção de um modelo de planejamento participativo torna-se sem efeito, pois, mesmo avançando no sentido democrático, este modelo não elimina as estruturas de classes, o que para Marx é o ponto central da discussão em torno da necessidade da existência do Estado. Neste caso, somente o fim do Estado e a implantação da ditadura do proletariado eliminaria os antagonismos da sociedade de classes.

Por outro lado, na visão liberal de Estado, a introdução do planejamento participativo constitui-se em um avanço democrático, pois através do compartilhamento entre a sociedade e o Estado, das decisões relacionadas ao destino dos recursos públicos, cria condições favoráveis a emergência da cidadania.

Contudo cabe salientar que no caso brasileiro, o orçamento participativo mesmo limitando-se a dimensão municipal, vem promovendo uma ruptura com as práticas tradicionais, através da utilização de regras e critérios objetivos e universais no acesso aos recursos públicos.

Portanto pode-se concluir que o orçamento participativo até o presente momento parece ser uma experiência que tem muito a contribuir na direção do controle do Estado. Todavia pode não ser a solução para o alcance da democracia, mais pode ser entendido como um avanço no sentido da criação da consciência crítica, em relação ao pensar o Estado, através da participação popular nas decisões relacionadas ao destino dos recursos públicos.

Contudo, os avanços ocorridos com o processo participativo estão ligados a manutenção dos governos populares que adotaram este modelo de

administração, pois na prática, alguns casos já sucumbiram com a troca de governo, o que leva a pensar que mais do que a institucionalização do modelo, necessita-se da criação de uma consciência participativa, para que todo avanço ocorrido no sentido da democratização não seja perdido por ocasião da troca de governo.

Antes porém de concluir, cabe destacar que o caminho da democracia está também limitado pela política neoliberal adotada no Brasil, que retira o Estado das políticas sociais, limitando suas funções ao chamado Estado mínimo. Portanto há que se por um fim neste tipo de política, para que o Orçamento Participativo possa alcançar seus objetivos na luta por uma sociedade mais justa e democrática.

Pode-se concluir portanto, que o processo de democratização deflagrado pelo Orçamento Participativo, alcança o governo, e é limitado pelas políticas impostas pelo capitalismo. Contudo pode ser considerado um avanço democrático, na medida em que a participação no processo é autêntica e não concedida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES et alli. *Política social e combate a pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- ANDREATTA, H. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Orçamento Participativo de Porto Alegre: você é quem fez uma cidade de verdade*. Porto Alegre: unidade, 1995.
- BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral e política*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987.
- BORDENAVE, Juan E. Dias. *O que é participação*. São Paulo: brasiliense, 1992.
- CASANOVA, Pablo Gonzáles. *La Democracia em México*. México: Era Editora, 1986.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.
- CRUZ, Flávio. *O Orçamento Uno e o Legislativo: Caso Brasil*. Florianópolis: UFSC, Centro Sócio-Econômico, Depto de Administração, 1986. Dissertação de Mestrado.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: brasiliense, 1983.
- DANIEL, Celso. *As administrações democráticas e populares em questão*. Revista Espaço e Debates, n. 30, 1990.
- ENGELS, Friedrich. *A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira S.A., 1981.
- FIORI, José Luís. *Os moedeiros falsos*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1992.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público para vereadores*. Porto Alegre: Edotal, 1993.
- GENRO, Tarso, SOUZA Ubiratan. *Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Perseu Abramo, 1997.

- GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com maquiavel*. Porto Alegre: L&PM, 1980.
- GUIMARAES, R.P. *Participacion comunitaria, Estado y desarrollo: el difícil arte de conciliar lo conflicto*. Revista Interamericana de Planificación. México, v-21, n. 83, p.5-33, 1987.
- HOBBS. In Col. *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1974.
- IANNI, Octavio. *A Ditadura do Grande Capital*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1981.
- IANNI, Octavio. *Estado e Capitalismo*. São Paulo: brasiliense, 1989.
- IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1991.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Como transformar o Estado. Para além de mitos e dogmas*. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 1992.
- LEI nº 4.320/64 Que estatui normas de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanço da União, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. São Paulo: Atlas, 1985.
- LENIN, V.I. *O Estado e a Revolução*. São Paulo: Hucitec, 1987.
- LOCKE. In Col. *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.
- MACPHERSON, C.B. *A teoria política do individualismo possessivo: de Hobbes a Locke*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- MATUS, Carlos. *Adeus Senhor Presidente: planejamento, anti-planejamento e governo*. Recife: Litteris, 1989.
- MERQUIOR, José Guilherme. *Rousseau e Weber*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan S.A., 1980.
- PINTO ROSA, Noeli. *Orçamento Participativo na Administração de Florianópolis*. Florianópolis: UFSC, Departamento de Ciências Econômicas, 1994. Monografia.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado em Crise*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Administração popular. Gabinete de planejamento. Porto Alegre.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Processo de avaliação da gestão da administração popular*. Coordenação de relação com a comunidade (CRC). Porto Alegre: mimeo, 1992.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Projeto de democratização da administração da cidade*. Seminário de relações com a comunidade. Porto Alegre: mimeo, 1989.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Regimento interno, critérios gerais, técnicos e regionais do Orçamento Participativo*. Coordenação de Comunicação Social. Porto Alegre, 1995.

REVISTA ABOP. *Glossário de termos orçamentários e afins*. V13 - n3. Set/Dez 1992, Associação Brasileira de Orçamento Público, Brasília.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social e discurso sobre a Economia Política*. São Paulo: Hemus, 1981.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*, in Col. Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1973.